

BAB II

LANDASAN TEORI DAN PENGEMBANGAN HIPOTESIS

2.1 Perpajakan

2.1.1 Definisi Pajak

Definisi pajak yang dikemukakan oleh Rochmat Soemitro dalam Siti Resmi (2008), Pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tidak mendapat jasa timbal balik (kontraprestasi) yang langsung dapat ditunjukkan, dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum.

Definisi tersebut kemudian disempurnakan menjadi beberapa definisi, sehingga dapat ditarik kesimpulan:

1. Pajak dipungut berdasarkan atau dengan kekuatan undang-undang serta aturan pelaksanaannya.
2. Dalam pembayaran pajak tidak dapat ditunjukkan adanya kontraprestasi individual oleh pemerintah.
3. Pajak dipungut oleh negara baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.
4. Pajak diperuntukkan bagi pengeluaran-pengeluaran pemerintah, yang bila dari pemasukannya masih terdapat surplus, digunakan untuk membiayai *public investment*.

2.1.2 Fungsi Pajak

Menurut Ilyas (2007) terdapat empat fungsi pajak, yaitu:

1. Fungsi anggaran (*budgetair*) adalah fungsi yang letaknya di sektor publik yaitu fungsi untuk mengumpulkan uang pajak sebanyak-banyaknya sesuai dengan undang-undang yang berlaku pada waktunya akan digunakan untuk membiayai pengeluaran negara, dan bila ada surplus akan digunakan sebagai tabungan pemerintah untuk investasi pemerintah.
2. Fungsi mengatur (*regulerend*) yaitu fungsi bahwa pajak-pajak tersebut akan digunakan sebagai suatu alat untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang letaknya di luar bidang keuangan.
3. Fungsi demokrasi yaitu fungsi yang merupakan salah satu penjelmaan atau wujud sistem gotong-royong, termasuk kegiatan pemerintah dan pembangunan demi kemaslahatan manusia. Fungsi ini sering dikaitkan dengan hak seseorang untuk mendapatkan pelayanan dari pemerintah apabila ia telah melakukan kewajibannya membayar pajak, bila pemerintah tidak memberikan pelayanan yang baik, pembayar pajak bisa melakukan protes (*complaint*).
4. Fungsi distribusi yaitu fungsi yang lebih menekankan pada unsur pemerataan dan keadilan dalam masyarakat.

2.2 Reformasi Perpajakan

Reformasi perpajakan adalah perubahan yang mendasar di segala aspek perpajakan. (Abimanyu: 2003)

Menurut Summer, Linn dan Archarya yang dikutip oleh Sofyan (2005), alasan dilakukannya reformasi perpajakan adalah:

1. Sebagai bagian penyesuaian struktur, reformasi perpajakan digunakan untuk mengurangi distorsi dari rangsangan ekonomi dan terjadinya ketidakefisienan dan ketidakadilan dalam alokasi sumber daya.
2. Sebagai bagian dari usaha menstabilkan ekonomi, reformasi perpajakan, bersamaan pemotongan belanja negara, untuk menghasilkan pendapatan secara rasional tanpa distorsi adil dan berkelanjutan.

Menurut Gunadi (2004) reformasi perpajakan meliputi dua area, yaitu reformasi kebijakan pajak (*tax policy*) yaitu regulasi atau peraturan perpajakan yang berupa undang-undang perpajakan dan reformasi administrasi perpajakan. Reformasi administrasi memiliki tujuan utama, yaitu:

1. Memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam memenuhi kewajiban perpajakannya.
2. Mengadministrasikan penerimaan pajak sehingga transparansi dan akuntabilitas penerimaan sekaligus pengeluaran pembayaran dana dari pajak setiap saat bisa diketahui.

3. Memberikan suatu pengawasan terhadap pelaksanaan pemungutan pajak, terutama adalah kepada aparat pengumpul pajak, kepada Wajib Pajak, ataupun kepada masyarakat pembayar pajak.

2.2.1 Administrasi Perpajakan

Menurut Lumbantoruan (1997), administrasi perpajakan ialah cara-cara atau prosedur pengenaan dan pemungutan pajak. Dalam arti sempit, administrasi perpajakan merupakan penatausahaan dan pelayanan atas hak-hak dan kewajiban-kewajiban pembayar pajak, baik penatausahaan dan pelayanan yang dilakukan di kantor pajak maupun di tempat wajib pajak. Sedangkan dalam arti luas, administrasi perpajakan dipandang sebagai fungsi, sistem, dan lembaga.

Menurut Silvani seperti dikutip Gunadi (2004), administrasi pajak dikatakan efektif bila mampu mengatasi masalah-masalah sebagai berikut:

1. Wajib Pajak yang tidak terdaftar (*unregistered taxpayers*)

Sejauh mana administrasi pajak mampu mendeteksi dan mengambil tindakan terhadap anggota masyarakat yang belum terdaftar sebagai Wajib Pajak walau seharusnya yang bersangkutan sudah memenuhi ketentuan untuk menjadi Wajib Pajak.

2. Wajib Pajak yang tidak menyampaikan Surat Pemberitahuan (*stopfiling tax payers*)

Wajib Pajak yang sudah terdaftar di administrasi kantor pajak tetapi tidak menyampaikan surat pemberitahuan. Administrasi pajak dituntut

untuk dapat mengumpulkan data sekaligus menindaklanjutinya dengan meminimalkan kasus seperti ini.

3. Penyelundup pajak (*tax evaders*)

Wajib Pajak yang melaporkan pajak lebih kecil dari yang seharusnya menurut ketentuan peraturan perundang-undangan.

4. Penunggak pajak (*delinquent taxpayers*)

Dari tahun ke tahun tunggakan pajak yang terjadi menunjukkan kecenderungan yang semakin meningkat. Permasalahan ini seolah sudah menjadi benang kusut yang selalu dihadapi oleh otoritas pajak setiap tahunnya.

2.2.2 Reformasi Administrasi Perpajakan

Menurut Nasucha (2004), reformasi administrasi perpajakan adalah penyempurnaan atau perbaikan kinerja administrasi, baik secara individu, kelompok, maupun kelembagaan agar lebih efisien, ekonomi dan cepat. Dua tugas utama reformasi administrasi perpajakan adalah untuk mencapai efektivitas yang tinggi, yaitu kemampuan untuk mencapai tingkat kepatuhan yang tinggi dan efisiensi berupa kemampuan untuk membuat biaya administrasi per unit penerimaan pajak sekecil-kecilnya.

Nasucha (2004), mengemukakan bahwa agar reformasi administrasi perpajakan dapat berhasil, yang dibutuhkan antara lain:

1. Struktur pajak disederhanakan untuk kemudahan, kepatuhan, dan administrasi.

2. Strategi reformasi yang cocok harus dikembangkan.
3. Komitmen politik yang kuat terhadap peningkatan administrasi perpajakan.

Menurut Nasucha (2004), empat dimensi reformasi administrasi perpajakan, yaitu:

1. Struktur organisasi
2. Prosedur organisasi
3. Strategi organisasi
4. Budaya organisasi

2.3 Modernisasi Perpajakan

Sejak awal dekade 2000, modernisasi telah menjadi salah satu kata kunci yang melekat dan bahan pembicaraan di lingkungan DJP dan Departemen Keuangan. Hal itu dilakukan yang bertujuan untuk menerapkan *good governance* dan pelayanan prima kepada masyarakat, demikian juga dengan tuntunan pelayanan yang lebih baik dari *stakeholders* perpajakan. Dengan demikian, diharapkan semua unit kerja di Kantor Pusat, Kantor Wilayah, dan KPP sebagai unit pelaksana teknis/operasional perpajakan, berbenah-benah dalam menyambut, memahami, mengondisikan dan menyesuaikan serta melaksanakan (mengimplementasikan) modernisasi perpajakan sesuai dengan konsep, prinsip, dan sasaran yang sudah ditetapkan di unit masing-masing (Pandiangan: 2008).

Modernisasi administrasi perpajakan Indonesia mulai dirintis pada tahun 2002 yang ditandai dengan keluarnya Keputusan Menteri Keuangan No.

65/KMK.01/2002 yang membentuk 2 KPP Wajib Pajak Besar (*Large Taxpayers' Office*) yaitu KPP WP Besar I dan KPP WP Besar II yang berkedudukan di Jakarta. KPP-KPP ini melayani Wajib Pajak-Wajib Pajak terkategori pembayar pajak terbesar diseluruh Indonesia dan melayani administrasi pajak PPh dan PPN (Widodo dan Djefri: 2008).

Setelah itu berturut-turut dikeluarkan keputusan yang melahirkan KPP modern lainnya. Pada tahun 2003 dengan Kepmenkeu No. 519/KMK.01/2003 jo. 587/KMK.01/2003 dibentuk 10 KPP Khusus yang juga berkedudukan di Jakarta meliputi KPP BUMN, Perusahaan PMA, WP Badan dan Orang Asing, dan Perusahaan Masuk Bursa. Pada tahun 2004 berdasarkan Kepmenkeu No 254/KMK.01.2004 dibentuk KPP untuk pembayar pajak menengah (*Medium Taxpayers Office*) yang kemudian disebut KPP Madya. Selanjutnya dalam kurun waktu 2 tahun sejak 2006 hingga 2008, telah dibentuk sebanyak 357 KPP pembayar pajak kecil (*small taxpayers office*), yang kemudian disebut KPP pratama (Widodo dan Djefri: 2008).

Modernisasi perpajakan yang dilakukan merupakan bagian dari reformasi perpajakan secara komprehensif sebagai satu kesatuan dilakukan terhadap tiga bidang pokok yang secara langsung menyentuh pilar perpajakan yaitu bidang administrasi, bidang peraturan dan bidang pengawasan (Rahayu: 2010).

Pandiangnan (2008) mengemukakan bahwa ada 3 (tiga) hal yang melatarbelakangi dilakukannya modernisasi perpajakan pada awal dekade 2000-an, yakni menyangkut:

1. Citra DJP yang dinilai harus diperbaiki dan ditingkatkan.
2. Tingkat kepercayaan terhadap administrasi perpajakan yang harus ditingkatkan.
3. Integritas dan produktivitas sebagian pegawai yang masih harus ditingkatkan.

2.3.1 Konsep dan Tujuan Modernisasi Perpajakan

Konsep dan tujuan modernisasi menurut Pandiangan (2008) adalah sebagai berikut:

1. Konsep Umum

Modernisasi Administrasi Perpajakan yang dilakukan pada dasarnya meliputi:

- a. Dalam hal restrukturisasi organisasi, konsepnya adalah:

- 1) Debirokratisasi
- 2) Struktur organisasi berbasis fungsi terkait dengan perpajakan
- 3) Dilakukan pemisahan antara fungsi pemeriksaan dengan fungsi keberatan
- 4) Adanya segmentasi Wajib Pajak (level operasional) yang dikelola dengan KPP
- 5) Adanya “*internal audit*” dan “*change program*” unit
- 6) Lebih efisien dan “*customer oriented*”

- b. Dalam hal penyempurnaan proses bisnis, hal ini dilakukan dengan konsep:

- 1) Berbasis teknologi komunikasi dan informasi
 - 2) Efisien dan “*customer oriented*”
 - 3) Sederhana dan mudah dimengerti
 - 4) Adanya *built-in control*
- c. Penyempurnaan atas sistem manajemen sumber daya manusia, konsepnya adalah:
- 1) Berbasis kompetensi
 - 2) Optimalisasi teknologi komunikasi dan informasi
 - 3) *Customer driven*
 - 4) *Continous improvement*
2. Tujuan Modernisasi Perpajakan
- Adapun tujuan modernisasi perpajakan adalah untuk menjawab latar belakang dilakukannya modernisasi perpajakan, yaitu:
- a. Tercapainya tingkat kepatuhan pajak (*tax compliance*) yang tinggi
 - b. Tercapainya tingkat kepercayaan (*trust*) terhadap administrasi perpajakan yang tinggi
 - c. Tercapainya tingkat produktivitas pegawai pajak yang tinggi

2.3.2 Modernisasi Struktur Organisasi

Untuk melaksanakan perubahan secara lebih efektif dan efisien, sekaligus mencapai tujuan organisasi yang diinginkan, penyesuaian struktur organisasi DJP merupakan suatu langkah yang harus dilakukan dan sifatnya cukup strategis. Lebih jauh lagi, struktur organisasi harus juga diberi fleksibilitas yang cukup

untuk dapat selalu menyesuaikan dengan lingkungan eksternal yang sangat dinamis, termasuk perkembangan dunia bisnis dan teknologi. Untuk mengimplementasikan konsep administrasi perpajakan modern yang berorientasi pada pelayanan dan pengawasan, maka struktur organisasi DJP perlu diubah, baik di level kantor pusat sebagai pembuat kebijakan maupun di level kantor operasional sebagai pelaksana implementasi kebijakan.

2.3.3 Modernisasi *Business Process* dan Teknologi Informasi

Kunci perbaikan birokrasi yang berbeli-belit adalah perbaikan proses bisnis, yang mencakup metode, sistem, dan prosedur kerja. Untuk itu, perbaikan *business process* merupakan pilar penting program modernisasi DJP, yang diarahkan pada penerapan *full automation* dengan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi, terutama untuk pekerjaan yang sifatnya klerikal. Diharapkan dengan *full automation*, akan tercipta suatu proses bisnis yang efisien dan efektif karena administrasi menjadi cepat, mudah, akurat, dan *paperless*, sehingga dapat meningkatkan pelayanan terhadap Wajib Pajak, baik dari segi kualitas maupun waktu.

2.3.4 Modernisasi Manajemen Sumber Daya Manusia

Fokus program reformasi ini adalah perbaikan sistem dan manajemen SDM, dan direncanakan perubahan yang dilakukan sifatnya lebih menyeluruh. Hal ini perlu dan mendesak untuk dilakukan, karena disadari bahwa elemen yang terpenting dari suatu sistem organisasi adalah manusianya. Secanggih apapun

struktur, sistem, teknologi informasi, metode dan alur kerja suatu organisasi, semua itu tidak akan dapat berjalan dengan optimal tanpa didukung SDM yang capable dan berintegritas.

2.3.5 Modernisasi Pelaksanaan *Good Governance*

Suatu organisasi berikut sistemnya akan berjalan dengan baik manakala terdapat rambu-rambu yang jelas untuk memandu pelaksanaan tugas dan pekerjaannya, serta yang lebih penting lagi, konsistensi implementasi rambu-rambu tersebut. Dalam praktek berorganisasi, *good governance* biasanya dikaitkan dengan mekanisme pengawasan internal (*internal control*) yang bertujuan untuk meminimalkan terjadinya penyimpangan ataupun penyelewengan dalam organisasi, baik itu dilakukan oleh pegawai maupun pihak lainnya, baik disengaja maupun tidak.

2.4 Kepatuhan Wajib Pajak

Nurmantu (2005) mendefinisikan kepatuhan perpajakan sebagai suatu keadaan dimana wajib pajak memenuhi semua kewajiban perpajakannya dan melaksanakan hak perpajakannya.

Terdapat dua macam kepatuhan, yaitu kepatuhan formal dan kepatuhan material. Kepatuhan formal adalah suatu keadaan dimana wajib pajak memenuhi kewajiban secara formal sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang perpajakan. Sedangkan kepatuhan material yaitu suatu keadaan dimana wajib pajak secara *substantive* atau hakekatnya memenuhi semua ketentuan material

perpajakan, yakni sesuai isi dan jiwa undang-undang perpajakan. Jadi kepatuhan material merupakan sikap taat dalam melaksanakan sesuatu tanpa adanya unsur pemaksaan dari pihak manapun. (Rahayu: 2009)

Kepatuhan wajib pajak diartikan bahwa wajib pajak mempunyai kesediaan untuk memenuhi kewajiban pajaknya sesuai dengan peraturan yang berlaku tanpa perlu diadakan pemeriksaan, investigasi, seksama peringatan ataupun ancaman dan penerapan sanksi baik hukum maupun administrasi. (Gunadi: 2004)

Menurut Rahayu (2009) kepatuhan wajib pajak dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu kondisi sistem administrasi perpajakan suatu negara, pelayanan pada Wajib Pajak, penegakan hukum perpajakan, pemeriksaan pajak, dan tarif pajak.

2.4.1 Kriteria Wajib Pajak Patuh

Dalam KUP pasal 17C menegaskan adanya wajib pajak dengan kriteria tertentu. Kriteria inilah yang dijadikan acuan oleh Menteri yang diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan No.74/PMK.03/2012 yang mengatur Pengembalian Pendahuluan Kelebihan Pembayaran Pajak bagi wajib pajak patuh.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia No.74/PMK.03/2012 Pasal 2, untuk dapat ditetapkan sebagai Wajib Pajak Dengan Kriteria Tertentu, Wajib Pajak harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

1. Tepat waktu dalam menyampaikan Surat Pemberitahuan.
2. Tidak mempunyai tunggakan pajak untuk semua jenis pajak, kecuali tunggakan pajak yang telah memperoleh izin mengangsur atau menunda pembayaran pajak.

3. Laporan Keuangan diaudit oleh Akuntan Publik atau lembaga pengawasan keuangan pemerintah dengan pendapat Wajar Tanpa Pengecualian selama 3 (tiga) tahun berturut-turut.
4. Tidak pernah dipidana karena melakukan tindak pidana di bidang perpajakan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dalam jangka waktu 5 (lima) tahun terakhir.

2.4.2 Indikator Kepatuhan Wajib Pajak

Praktik pelaksanaan yang berlangsung saat ini pada Direktorat Jenderal Pajak sesuai dengan Undang-undang Nomor 28 tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, indikator kepatuhan wajib pajak menurut Simanjuntak dan Mukhlis (2012) antara lain dapat dilihat dari:

1. Aspek ketepatan waktu, sebagai indikator kepatuhan adalah persentase pelaporan SPT yang disampaikan tepat waktu sesuai ketentuan yang berlaku.
2. Aspek *income* atau penghasilan WP, sebagai indikator kepatuhan adalah kesediaan membayar kewajiban angsuran Pajak Penghasilan (PPh) sesuai ketentuan yang berlaku.
3. Aspek *law enforcement* (pengenaan sanksi), sebagai indikator kepatuhan adalah pembayaran tunggakan pajak yang ditetapkan berdasarkan Surat Ketetapan Pajak (SKP) sebelum jatuh tempo.

4. Dalam perkembangannya indikator kepatuhan ini juga dapat dilihat dari aspek lainnya, misalnya aspek pembayaran dan aspek kewajiban pembukuan.

2.5 Penelitian Terdahulu

Sofyan (2005) dalam penelitiannya yang berjudul “Pengaruh Penerapan Sistem Administrasi Perpajakan Modern terhadap Kepatuhan Wajib Pajak pada Kantor Pelayanan Pajak di Lingkungan Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak Wajib Pajak Besar”. Menyimpulkan bahwa sistem administrasi perpajakan modern mempunyai pengaruh besar terhadap kepatuhan Wajib Pajak pada KPP di lingkungan Kanwil Direktorat Jenderal Pajak Wajib Besar.

Penelitian yang dilakukan oleh Rahayu dan Lingga (2009) dengan judul “Pengaruh Modernisasi Sistem Administrasi Perpajakan terhadap Kepatuhan Wajib Pajak”. Penelitian ini dilaksanakan di KPP Pratama Bandung. Kesimpulan yang diperoleh dari hasil pengujian adalah sistem administrasi perpajakan modern tidak memiliki pengaruh signifikan terhadap Kepatuhan Wajib Pajak.

Penelitian Sinta dkk (2010) yang berjudul “Pengaruh Penerapan Sistem Administrasi Perpajakan Modern terhadap Kepatuhan Wajib Pajak (Survey Terhadap Kantor Pelayanan Pajak Pratama Bandung Bojonagara)” dapat diambil kesimpulan bahwa Wajib Pajak memiliki tanggapan yang cukup baik terhadap penerapan sistem administrasi perpajakan modern. Sistem administrasi perpajakan modern mempunyai pengaruh besar terhadap kepatuhan Wajib Pajak pada KPP Bandung Bojonegara.

Tabel 2.1
Tabulasi Penelitian Terdahulu

Nama Peneliti	Variabel Penelitian	Hasil Penelitian
Sofyan (2005)	Variabel bebas (X) yaitu penerapan sistem administrasi perpajakan modern Variabel terikat (Y) yaitu kepatuhan wajib pajak	Sistem administrasi perpajakan modern mempunyai pengaruh besar terhadap kepatuhan Wajib Pajak
Rahayu dan lingga (2009)	Variabel bebas (X) yaitu modernisasi sistem administrasi perpajakan Variabel terikat (Y) yaitu kepatuhan wajib pajak	Sistem administrasi perpajakan modern tidak memiliki pengaruh signifikan terhadap Kepatuhan Wajib Pajak
Setiana dkk (2010)	Variabel bebas (X) yaitu penerapan sistem administrasi perpajakan modern Variabel terikat (Y) yaitu kepatuhan wajib pajak	Wajib Pajak memiliki tanggapan yang cukup baik terhadap penerapan sistem administrasi perpajakan modern

2.6 Pengembangan Hipotesis

Menurut Sugiyono (2004) hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, dimana rumusan masalah penelitian telah dinyatakan dalam bentuk kalimat pertanyaan. Atas dasar hal tersebut diatas perubahan administrasi perpajakan yang dilakukan Direktorat Jendral Pajak secara logis akan membawa dampak pula bagi para pelakunya, karena itulah penelitian ini ditujukan untuk mengetahui pengaruh penerapan modernisasi sistem administrasi perpajakan dengan kepatuhan wajib pajak.

Didasarkan pada penelitian Sofyan (2005) dan Setiana dkk (2010), maka perumusan hipotesis dalam penelitian sebagai berikut:

H_{a1} : Penerapan modernisasi struktur organisasi berpengaruh positif terhadap kepatuhan wajib pajak orang pribadi usahawan pada KPP Pratama Yogyakarta

H_{a2} : Penerapan modernisasi *business process* dan teknologi informasi berpengaruh positif terhadap kepatuhan wajib pajak orang pribadi usahawan pada KPP Pratama Yogyakarta

H_{a3} : Penerapan modernisasi manajemen sumber daya manusia berpengaruh positif terhadap kepatuhan wajib pajak orang pribadi usahawan pada KPP Pratama Yogyakarta

H_{a4} : Penerapan modernisasi pelaksanaan *good governance* berpengaruh positif terhadap kepatuhan wajib pajak orang pribadi usahawan pada KPP Pratama Yogyakarta

H_{a5} : Penerapan modernisasi sistem administrasi perpajakan berpengaruh positif terhadap kepatuhan wajib pajak orang pribadi usahawan pada KPP Pratama Yogyakarta